COMMENT FACILITER LA CONCLUSION DE TRAITÉS AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES?

Mémoire présenté par le Conseil de la nation atikamekw à la Commission des Institutions dans le cadre de la commission parlementaire sur les négociations avec les Innus

Résumé du mémoire

La Tuque, le 9 janvier 2003

Résumé du mémoire

La nation atikamekw - Atikamekw Iriniw - est l'un des peuples autochtones du Canada. Elle compte environ 5,500 membres répartis dans les communautés de Manawan, de Wemotaci et d'Opitciwan et elle occupe depuis toujours le bassin de la rivière St-Maurice et une partie des bassins avoisinants.

À titre de peuple autochtone du Canada n'ayant jamais été conquis et n'ayant jamais cédé autrement ses droits, la nation atikamekw possède un titre aborigène qui lui donne des droits d'utilisation prioritaire sur son territoire. Depuis 1997, la nation atikamekw est en négociation active avec le Québec et le Canada. Elle souhaite conclure bientôt une entente de principe devant mener à un traité qui conciliera les droits et responsabilités respectifs des Atikamekw et du Canada et du Québec sur le territoire atikamekw.

Les Atikamekw se sentent interpellés par cette commission parlementaire puisqu'ils sont les seuls au Québec, avec les Innus, à négocier activement un traité. Toutefois, ils sont préoccupés par la façon dont la commission parlementaire fut décidée, par son mandat et par le rôle passif que le Québec et le Canada semblent vouloir y jouer. Aussi, posent-ils certaines conditions à leur participation à la commission parlementaire:

- Premièrement, la commission parlementaire ne doit pas suspendre, ralentir ou diluer la discussion sur aucune question dans leurs négociations de traité;

- Deuxièmement, ils n'entendent pas négocier sur la place publique;

- Troisièmement, ils refusent d'avance que leur entente de principe soit assujettie à une commission parlementaire à moins qu'ils ne soient partie à cette décision;

- Quatrièmement, ils n'entendent pas porter préjudice aux négociations de traité des Innus.

Comme sujet de leur mémoire, les Atikamekw ont retenu la question suivante: comment faciliter la conclusion de traités avec les peuples autochtones?

Les Atikamekw estiment que la réponse à cette question consiste à mieux respecter le principe fondamental de la négociation de bonne foi, qui est à la fois une obligation morale et une obligation légale lorsqu'il s'agit de traités avec les peuples autochtones. Pour illustrer les moyens qu'ils proposent à cette fin, ils ont choisi cinq (5) obligations qui découlent de ce principe et dont l'examen leur paraît pertinent. Ils font les recommandations suivantes au regard de chacune de ces obligations :

1. Se doter d'une structure et de règles de négociation adéquates

   - S'assurer que les négociateurs soient constamment munis de mandats clairs et flexibles de tous les ministères et organismes concernés;

   - S'assurer que les négociateurs aient un accès immédiat aux décideurs de chaque ministère ou organisme concerné.

2. Poser des gestes qui soient en accord avec le discours

   - Répudier officiellement la voie de la confrontation judiciaire que les « études historiques » du Québec sous-tendent mal à propos dans le contexte des négociations de traités actuelles;

   - Éviter d'intervenir dans des litiges judiciaires, sans être demandeur ou défendeur, pour tenter de limiter le contenu ou la portée des droits ancestraux ou pour tenter d'affaiblir le lien fiduciaire entre les peuples autochtones et la Couronne;

   - Remplacer la clause qui stipule l'absence d'effets juridiques et la "non-reconnaissance" des droits, dans les ententes de principe, par une clause qui sauvegarde les droits des parties si le traité n'est pas conclu;

   - S'assurer, dans tout accord entre le gouvernement et les peuples autochtones portant sur le territoire et les ressources, que les droits des peuples autochtones voisins qui sont en négociations de traités soient réellement accommodés ou sauvegardés;

   - Négocier des ententes de mesures intérimaires concernant l'exercice des activités traditionnelles durant les négociations de traité, sur la base des principes convenus à la table centrale sur ces questions.

3. Respecter ses engagements

   - Reconfirmer l'engagement à négocier des traités et répudier toute suggestion visant à remettre en cause cet engagement;

   - Respecter l'engagement à négocier les revendications des Autochtones non-signataires de la *Convention de la Baie James* sur le territoire visé par cette convention;

   - Négocier des ententes de mesures intérimaires concernant les activités de développement et d'exploitation des ressources durant

les négociations sur la base des principes convenus à la table centrale sur ces questions;

- Établir un mécanisme de consultation au sujet des projets de lois ou de règlements susceptibles d'affecter les droits ancestraux.

4. Concevoir la certitude dans le respect de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*

   - Reconnaître que la certitude absolue est utopique dans un État de droit;

   - Accepter comme légitime la recherche, par chaque partie, d'une certitude raisonnable quant aux objectifs qui lui sont propres;

   - Répudier officiellement toute formule de certitude au moyen d'extinction, d'échange, de transformation ou d'énumération exhaustive des droits ancestraux;

   - Faire plutôt reposer la certitude sur la reconnaissance mutuelle de leurs droits par les parties, sur une compréhension claire de leurs droits et obligations et sur la souplesse nécessaire pour permettre les modifications qu'exigent l'évolution de ces droits et obligations;

   - Miser sur une rédaction claire et concise du traité;

   - Accepter de négocier des formules de certitude qui tiennent compte des particularités de chaque peuple autochtone.

5. Établir un juste équilibre entre l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones et ses obligations à l'égard des non-autochtones

   - Respecter le principe fondamental de la négociation de "nation à nation";

   - Informer la population des droits ancestraux, des inconvénients de l'insuccès des négociations et des avantages des traités;

Ces recommandations s'adressent aux parties aux négociations de traités des Autochtones. Elles s'adressent parfois à toutes les parties, parfois à certaines d'entre elles. Elles peuvent paraître ambitieuses, mais on ne peut passer à côté si on veut que le processus des traités réussisse. Si la volonté des parties est là, toutes les recommandations contenues dans ce mémoire peuvent être mises en oeuvre durant les négociations de traité des Atikamekw, et la plupart dès l'entente de principe.

COMMENT FACILITER LA CONCLUSION DE TRAITÉS AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES?

Mémoire présenté par le Conseil de la nation atikamekw à la Commission des Institutions dans le cadre de la commission parlementaire sur les négociations avec les Innus

La Tuque, le 9 janvier 2003

Table des matières

			Page
I.	INTRODUCTION		1
II.	COMMENT FACILITER LA CONCLUSION DE TRAITÉS AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES?		4
A.	Se doter d'une structure et de règles de négociation adéquates		5
B.	Poser des gestes qui soient en accord avec le discours		5
	i)	*Études sur la "disparition" des peuples autochtones*	6
	ii)	*Interventions judiciaires*	9
	iii)	*Effet des ententes de principe*	9
	iv)	*Accords avec d'autres peuples autochtones*	10
	v)	*Accusations liées à l'exercice d'activités traditionnelles*	10
C.	Respecter ses engagements		11
	i)	*Engagement à négocier les revendications globales*	11
	ii)	*Engagement à négocier les revendications concernant le territoire de la CBJNQ*	12
	iii)	*Engagement à permettre la participation des Autochtones aux décisions concernant les projets de développement et d'exploitation (mesures intérimaires)*	14

			Page
	iv)	*Engagement à consulter les Autochtones au sujet des lois et règlements*	15
D.		Concevoir la "certitude" dans le respect de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*	16
E.		Établir un juste équilibre entre l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones et ses obligations à l'égard des non-autochtones	18
	i)	*Informer la population*	18
	ii)	*Prendre ses responsabilités*	19
II	CONCLUSION		20

I. INTRODUCTION

Atikamekw Iriniw, Nitaskinan et le Conseil de la nation atikamekw

La nation atikamekw - Atikamekw Iriniw - est l'un des peuples autochtones du Canada. Elle compte environ 5,500 membres répartis dans les communautés de Manawan (2,100 membres), de Wemotaci (1,100 membres) et d'Opitciwan (2,300 membres). Le territoire atikamekw - Nitaskinan - s'étend du nord au sud entre le 49^{e} de latitude nord et le fleuve St-Laurent, et de l'est à l'ouest entre le bassin versant du lac St-Jean et celui des rivières Gatineau et La Lièvre. Une carte de Nitaskinan est jointe en annexe au présent mémoire.

Le Conseil de la nation atikamekw fut créé en 1982 pour promouvoir l'unité et la culture des Atikamekw, de même que pour réaliser leurs aspirations politiques. Le Conseil de la nation atikamekw est notamment responsable des négociations de traité que les Atikamekw mènent présentement avec le Québec et le Canada.

Importance des traités

En tant que peuple autochtone, et du fait qu'ils n'ont pas été conquis et qu'ils n'ont jamais cédé autrement leurs droits, les Atikamekw possèdent un titre foncier particulier - le titre aborigène [1] - qui leur donne des droits d'utilisation prioritaire sur le territoire [2]. Les tribunaux répètent souvent que seule la négociation de bonne foi peut dissiper l'incertitude engendrée par la superposition, sur le territoire, des droits des peuples autochtones et de ceux de l'État [3]. D'où l'importance des traités. Ce sont les traités qui, depuis la *Proclamation royale de 1763*, ont permis de concilier les droits des peuples autochtones et de l'État.

Évolution des négociations de traité des Atikamekw

Conformément à la politique que le gouvernement fédéral venait d'adopter pour relancer les négociations avec les peuples autochtones titulaires du titre aborigène [4], les Atikamekw et les Innus déposèrent ensemble, en 1979, une revendication dite "globale". Les gouvernements du Canada [5] et du Québec [6] acceptèrent de négocier cette revendication.

---

[1] *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313

[2] *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010

[3] *McMillan Bloedel v. Mullin (Meares Island)*, [1985] 2 C.N.L R. 58 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique), *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *Gitanyow First Nation v. Canada*, [1999] 3 C.N.L R 89 (Cour suprême de la Colombie-Britannique)

[4] *En toute justice*, politique des revendications globales, MAINC, 1973 (révisée en 1986).

[5] Lettre du ministre Jake Epp des Affaires indiennes à monsieur René Simon, président du Conseil des Atikamekw et des Montagnais, le 5 octobre 1979

[6] Décision No. 80-151 du Conseil des ministres, le 24 septembre 1980.

Les Atikamekw et les Innus décidèrent plus tard de négocier séparément. Suite à la conclusion d'un Protocole politique, le 11 septembre 1997, des négociations de traité s'amorcèrent formellement entre les Atikamekw, le Québec et le Canada, en vue de concilier leurs droits et responsabilités respectifs sur le territoire atikamekw. Ces négociations se poursuivent présentement au stade de l'entente de principe et devraient éventuellement se conclure par la signature d'un traité.

Contexte et mandat de la Commission parlementaire

La commission parlementaire sur les négociations de traité avec les Innus fut d'abord annoncée comme projet, l'été dernier, par le ministre des Affaires autochtones du Québec. La raison invoquée tenait "aux réactions à l'égard de la proposition d'entente de principe intervenue entre les négociateurs du Canada, du Québec et des Innus de Mamuitun et de Nutashkuan" [7].

Le 4 décembre, le ministre des Affaires autochtones annonçait officiellement la création d'une commission parlementaire pour "éclairer le gouvernement dans sa négociation avec les Innus". Le ministre publiait simultanément un document de réflexion [8] énonçant les questions que le gouvernement du Québec souhaitait voir abordées devant la commission. Ces questions sont les suivantes:

1. L'approche de la négociation du gouvernement du Québec est-elle la voie à suivre en matière autochtone?

2. La proposition d'entente de principe de Mamuitun et de Nutashkuan est-elle conforme à l'état actuel du droit?

3. Quelle serait la meilleure façon d'impliquer les populations concernées dans les négociations?

4. Quelle serait la meilleure façon d'informer les populations locales des enjeux des négociations?

5. Comment concilier, sur un même territoire, les pratiques autochtones de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette avec celles des non-autochtones?

On s'interroge sur le but véritable de cette commission lorsqu'on considère la façon dont elle fut décidée, son mandat, et le rôle passif que le Canada et le Québec semblent vouloir y jouer.

---

[7] Communiqué de presse du ministre des Affaires autochtones du Québec, 27 août 2002.

[8] *Les négociations avec les Innus*, pour une réflexion sur le contexte et les enjeux en cause.

D'abord, la décision de tenir cette commission fut prise unilatéralement par le gouvernement du Québec, et les délais de préparation consentis aux intervenants sont très courts [9].

Par ailleurs, le gouvernement confie à cette commission un mandat à la fois trop large et trop limité. Trop large, parce que les questions proposées aux intervenants ouvrent la porte à une remise en cause de la décision de négocier des traités et de l'ultime responsabilité de l'État dans le processus. Trop limité, parce que ces questions reflètent avant tout les préoccupations des non-autochtones et ne laissent que très peu de place à celles des peuples autochtones. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement aurait dû clarifier le rôle de l'envoyé spécial chargé de recueillir les commentaires de la population du Saguenay et de la Côte-Nord, par rapport à celui de la commission parlementaire. De plus, il aurait été préférable que le rapport de cet envoyé spécial soit publié avant le début des travaux de la commission, de sorte que les participants puissent en tenir compte dans leurs interventions.

Enfin, il est difficile d'imaginer que les gouvernements du Québec et du Canada, après avoir approuvé l'Approche commune des Innus et participé à la négociation du projet d'entente de principe, ne défendront pas celui-ci devant la commission. S'ils ne prennent pas partie, ils feront le jeu des fossoyeurs du projet qui interpréteront cette "neutralité" au mieux comme de la tiédeur, au pire comme un désaveu.

Conditions de la participation des Atikamekw

C'est donc avec circonspection que les Atikamekw s'immiscent dans ce débat qui les concerne malgré tout, puisqu'ils négocient eux-mêmes un traité. Les Atikamekw interviendront, mais sous les réserves suivantes :

- Premièrement, les Atikamekw font de la poursuite de leurs négociations une condition. Pour être plus clairs, les négociations doivent se poursuivre durant et après les travaux de la commission parlementaire sans que soit suspendue, ralentie ou diluée la discussion sur aucune question.

- Deuxièmement, les Atikamekw n'entendent pas négocier sur la place publique. À moins de circonstances exceptionnelles dont ils seront les seuls juges, ils n'étaleront pas le contenu des chapitres déjà convenus ni les positions des parties sur les chapitres en cours de négociation.

- Troisièmement, les Atikamekw refusent d'avance que l'entente de principe qu'ils souhaitent conclure bientôt avec le Canada et le Québec soit assujettie à une

[9] L'avis de consultation générale a en effet été publié le 6 décembre 2002 pour des travaux débutant le 21 janvier 2003. À titre de comparaison, la commission sur la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto a été annoncée le même jour pour des travaux débutant le 18 février 2003, et celle qui portera sur l'actualisation de la *Loi sur la caisse de dépôt et de placement du Québec* a été annoncée le 19 décembre 2002 pour des travaux débutant le 18 mars 2003.

commission parlementaire, à moins qu'ils ne soient partie prenante à la décision de la créer, à la définition de son mandat (y compris le mandat d'experts éventuels), et à la rédaction de tout "document de réflexion" à ce sujet.

• Quatrièmement, les Atikamekw n'entendent pas nuire aux négociations de traité des Innus, qui sont les premiers concernés par cette commission parlementaire. Les recommandations formulées dans ce mémoire visent d'abord à améliorer le processus de négociation globale des Atikamekw et à favoriser la conclusion d'un traité équitable entre les Atikamekw, le Québec et le Canada, même s'il est souhaité qu'elles puissent être utiles pour d'autres négociations semblables.

Sujet traité par les Atikamekw

Comme sujet de ce mémoire, les Atikamekw n'ont pas voulu retenir les questions proposées au public dans le document *Les négociations avec les Innus*, parce qu'ils sont d'avis que certaines de ces questions ou bien ne sont pas pertinentes (par exemple en ce qui a trait à l'opportunité de négocier des traités avec les Atikamekw et les Innus), ou bien ne rejoignent pas suffisamment leurs préoccupations. Par ailleurs, en abordant certaines de ces questions, les Atikamekw entreraient de plain-pied dans le processus de négociation des Innus, ce qu'ils veulent éviter.

Par conséquent, les Atikamekw ont plutôt retenu la question suivante qui faisait partie du mandat provisoire de la commission parlementaire dans un communiqué de presse du 27 août 2002: comment faciliter la conclusion de traités avec les peuples autochtones? Cette question a le mérite d'intéresser également les peuples autochtones, la population non-autochtone et les gouvernements du Canada et du Québec. En outre, elle recoupe certaines questions et certains éléments de réflexion proposés dans le document *Les négociations avec les Innus*, notamment le rôle des populations non-autochtones et la reconnaissance gouvernementale des droits des peuples autochtones.

II. COMMENT FACILITER LA CONCLUSION DE TRAITÉS AVEC LES PEUPLES AUTOCHTONES?

La Couronne a l'obligation morale d'entamer et de mener des négociations de traités avec les peuples autochtones [10]. Lorsque la Couronne entreprend des négociations de traité avec un peuple autochtone elle a en outre l'obligation légale de les mener de bonne foi, à cause de son rôle de fiduciaire [11]. Cette obligation est à la charge et de la Couronne fédérale et de la Couronne provinciale [12].

---

[10] *Delgamuukw c. Colombie Britannique*, (1997) 3 R.C S. 1010; *Gitanyow First Nation v. Canada*, [1999] 3 C.N L R 89 (Cour suprême de la Colombie-Britannique)

[11] *Gitanyow First Nation v. Canada*, [1999] 3 C.N.L.R 89

[12] *Ibid.*

Les gouvernements du Canada et du Québec ont tous deux accepté de négocier la revendication globale des Atikamekw. Suite au Protocole politique du 11 septembre 1997, ils ont entamé des négociations de traité avec les Atikamekw. Ils ont donc l'obligation de mener ces négociations de bonne foi. Qu'est-ce que cela signifie?

Négocier de bonne foi, c'est éviter toute action ou attitude susceptible de miner la confiance des autres parties. Plus positivement, c'est agir loyalement, et faire preuve d'une volonté de compromis se traduisant par une considération constante pour les droits et les intérêts des autres parties [13]. Négocier de bonne foi n'oblige pas à conclure mais y prédispose.

Les Atikamekw sont d'avis que la conclusion de traités avec les peuples autochtones se trouverait facilitée si le principe de la négociation de bonne foi était mieux respecté. Pour illustrer les moyens qu'ils proposent à cette fin, les Atikamekw ont choisi cinq (5) obligations qui découlent du principe de la négociation de bonne foi et dont l'examen leur paraît particulièrement pertinent.

A. Se doter d'une structure et de règles de négociation adéquates

Négocier de bonne foi, c'est prendre la négociation au sérieux. Cela suppose notamment que chacune des parties se dote d'une structure et de règles propres à faciliter le travail de ses négociateurs.

Le travail des négociateurs est facilité s'ils ont la confiance et le respect de ceux qu'ils représentent. Mais l'obligation ne s'arrête pas là. Lorsqu'il s'agit d'un appareil de la taille du gouvernement fédéral ou du gouvernement du Québec, les négociateurs doivent être en outre constamment munis de mandats du gouvernement dans son ensemble, c'est-à-dire de tous les ministères et organismes concernés et non d'un seul ministère. Ces mandats doivent être à la fois clairs et flexibles. Par ailleurs, les délais pour répondre à une proposition ou à une contre-proposition doivent être les plus courts possibles. Les négociateurs doivent donc avoir un accès immédiat aux décideurs dans chaque ministère ou organisme concerné, et au besoin au chef du gouvernement lui-même.

D'autres règles de négociation peuvent être utiles, mais celles-là sont fondamentales. Si elles sont respectées, les chances de conclure un traité sont bien meilleures.

B. Poser des gestes qui soient en accord avec le discours

La Constitution reconnaît et confirme les droits existants - ancestraux ou issus de traités - des peuples autochtones du Canada [14]. De son côté, l'Assemblée nationale du

---

[13] T Hassan, *Good Faith in Treaty Negotiations*, [1981] 21 Virginia Journal of International Law, 443, S. Guillemard, *Tentative de description de l'obligation de bonne foi*, [1993] 24 R.G D 369-395, S Guillemard, *Qualification juridique de la négociation d'un contrat et nature de l'obligation de bonne foi*, [1994] 25 R G D. 49-82.

[14] *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 35

Québec a officiellement reconnu les droits existants - ancestraux ou issus de traités - des nations abénakise, algonquine, atikamekw, crie, huronne, malécite, micmac, mohawk, montagnaise, naskapie et inuit, dans une "motion" et dans une loi [15]. Dans leurs déclarations, ici comme à l'étranger, les ministres des gouvernements du Québec et du Canada ne ratent jamais l'occasion de se féliciter des textes officiels qui reconnaissent les droits ancestraux des peuples autochtones.

Un fossé profond sépare pourtant ces textes des actions des gouvernements du Canada et du Québec. Tandis que les textes reconnaissent les droits ancestraux, très souvent les actions les nient et leur portent atteinte.

Des exemples? Pensons à ces études historiques réalisées pour le compte du gouvernement du Québec et qui ont récemment fait l'objet de fuites dans les médias. Pensons à ces discrètes interventions à la Cour suprême du Canada, dans le but de nier les droits ancestraux ou de limiter la protection fiduciaire de ces droits. Pensons à cette clause qui proclame en tête des ententes de principe que celles-ci n'ont aucun effet et que les parties ne s'y reconnaissent aucun droit. Pensons aux accords que les gouvernements signent avec des peuples autochtones sans égard aux droits d'autres peuples autochtones. Pensons aux accusations portées contre des Autochtones dans l'exercice de leurs activités traditionnelles tandis qu'on négocie cette question avec eux. La liste est longue des actions qui contredisent le discours officiel et qui en sapent l'autorité.

Les gouvernements du Canada et du Québec doivent prendre des mesures pour qu'à l'avenir leurs actions soient cohérentes par rapport à leur discours officiel. Entre-temps, voici comment peuvent être corrigées certaines actions qui contredisent ce discours.

i) *Études sur la "disparition" des peuples autochtones*

Le 28 août 2002, au lendemain de l'annonce provisoire de cette commission parlementaire, le ministre des Affaires autochtones du Québec exaltait les vertus de la négociation pour concilier les droits ancestraux et ceux de l'État. Voici un extrait du communiqué qu'il publiait:

> Ainsi, à partir du moment où l'on peut documenter la présence ancestrale d'une nation autochtone sur un territoire et que celle-ci, à l'instar des Innus en 1980, y revendique des droits ancestraux, deux choix s'offrent aux gouvernements. La première avenue consiste à attendre que les Autochtones aient recours aux tribunaux pour faire reconnaître leurs droits. La seconde avenue, qui est fortement conseillée par les tribunaux eux-mêmes, est de trouver un règlement à l'amiable parce que plus susceptible

[15] "Motion" de l'Assemblée nationale du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des peuples autochtones du Québec; *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, L Q (2000), c. 46

> de mieux s'insérer dans le contexte régional et de paver la voie, dans l'honneur et le respect, à des relations pacifiques et constructives. [16]

Le 8 novembre dernier, à Baie Comeau, le ministre des Affaires autochtones donnait cette fois à penser que le gouvernement préférait conclure des traités avec les peuples autochtones plutôt que de se chicaner avec eux devant les tribunaux. Voici ce qu'il disait (nous soulignons):

> Souvent, le gouvernement a adopté une approche conflictuelle qui nous a amenés devant les tribunaux. C'est dans cette optique qu'ont été produites plusieurs études tendant à démontrer que certaines communautés autochtones n'avaient pas de droits ancestraux. La préparation de ces études s'inscrivait dans une perspective d'affrontement judiciaire, avec tout ce que cela veut dire.
>
> Or, comme vous le savez, les gouvernements ont rarement eu gain de cause sur cette question devant les tribunaux. La jurisprudence est claire: les nations autochtones ont des droits distincts. On peut bien aller en Cour chaque fois pour tenter de définir les droits des uns et des autres, mais ce n'est pas très constructif, ni pour les Autochtones, ni pour le Québec.
>
> Le gouvernement a donc fait son nid. Il a reconnu les droits des Innus et a décidé d'en négocier les effets et modalités d'exercice sur le territoire québécois. Si on a pu croire à une certaine ambiguïté, celle-ci a pris fin lorsque le gouvernement a choisi l'approche de négociation de bonne foi plutôt que la confrontation.
>
> Cette position est en liaison directe avec la résolution prise par l'assemblée nationale en 1985. C'est sur la base de cette motion historique que s'est construite la politique actuelle du gouvernement et que sont fondées l'Approche commune et la proposition d'entente de principe.
>
> La responsabilité du gouvernement, c'est de poursuivre avec détermination dans cette voie. Quiconque aspire à la direction de l'État québécois doit aussi le dire clairement. [17]

La fuite dans les médias des études historiques du Québec concluant à la "disparition" ou à la "dilution" de certains peuples autochtones, dont parlait le ministre des Affaires autochtones à Baie Comeau, a entraîné plusieurs effets négatifs extrêmement sérieux. La nouvelle a profondément offensé les peuples autochtones qui font l'objet de ces études [18]. Comme celles-ci sont axées sur la négation du titre aborigène [19], elles

---

[16] Communiqué de presse du ministre Rémy Trudel, 28 août 2002.

[17] Allocution prononcée par le ministre Trudel à l'occasion du colloque *Droits ancestraux et co-existence* organisé par le Conseil tribal Mamuitun le vendredi 8 novembre 2002 à Baie-Comeau.

[18] Serge Bouchard, *Apprendre sa mort à la télé*, Le Devoir, 12 novembre 2002.

conforteront chez certaines personnes le préjugé que les Autochtones n'ont rien à négocier. Et puisque le Québec se paie le luxe de préparer ses arguments pour des litiges tout à fait hypothétiques avec les Innus ou les Atikamekw, elles jettent le doute sur la volonté du Québec de négocier des traités avec eux.

Au lendemain d'un premier scoop ayant révélé l'existence d'études du Québec qui concluaient à leur "disparition", le 12 mars 1996, les Atikamekw avaient rencontré le ministre des Affaires autochtones et compris que le Québec ne poursuivrait pas dans cette veine. Or, les plus récentes études commandées par le Québec pour démontrer la "disparition" des Atikamekw datent de février 2001 et s'en prennent à la thèse d'un chercheur indépendant, publiée un an plus tôt [20].

Ce n'est pas le but de ce mémoire que de débattre de la crédibilité des études du Québec. Ce qui frappe les Atikamekw, toutefois, c'est que s'ils avaient migré du Lac Supérieur (Ontario) vers les terres du Saint-Maurice laissées vacantes à l'issue des guerres iroquoises, comme ces études le prétendent, leur tradition orale rapporterait forcément cette importante migration vers l'est, dans la seconde moitié du 17ième siècle, et elle n'aurait cure des guerres livrées par les Iroquois dans le bassin du Saint-Maurice avant leur arrivée. Or, c'est l'inverse. La tradition orale des Atikamekw est muette sur cette supposée migration des ancêtres vers l'est. Par contre, elle foisonne à propos des guerres iroquoises, identifiant même avec précision certains lieux d'affrontement entre Atikamekw et Iroquois dans le bassin du St-Maurice.

Les Atikamekw ne reprocheraient pas au gouvernement du Québec de produire ces études dans le cadre d'un litige, car il est d'usage de se fonder sur des études semblables dans les cours de justice. Ce qui les préoccupent, c'est le manque de vigilance qui a permis la fuite de ces études "en temps de paix", juste avant l'annonce de cette commission parlementaire. Toute la population, - y compris les Atikamekw et les Innus, - sait maintenant que le gouvernement du Québec prépare en coulisse une guerre judiciaire contre ceux avec qui il négocie des traités ... de paix!

Dans les circonstances, les déclarations du ministre des Affaires autochtones ne suffisent pas. Le chef du gouvernement doit répudier officiellement la voie de la confrontation judiciaire qu'elles sous-tendent très mal à propos dans le contexte des négociations de traités. Il doit en outre réaffirmer la décision du gouvernement du Québec de négocier pour concilier les droits des peuples autochtones et ceux de l'État. Quant aux Atikamekw, il n'y a pas d'autre façon pour le Québec de respecter son discours et son obligation de négocier de bonne foi.

---

[19] Interview avec le négociateur Louis Bernard, *L'Actualité*, 15 décembre 2002, p. 66.

[20] Nelson-Martin Dawson, *Les Attikamèques, des Poissons-Blancs mais pas des Têtes-de-Boule*, Université de Sherbrooke, février 2001. M Dawson s'en prend à la thèse de doctorat de Claude Gélinas, *La gestion de l'étranger, les Atikamekw et la présence eurocanadienne en Haute-Mauricie, 1760-1870*, publiée en 2000 aux éditions du Septentrion

ii) *Interventions judiciaires*

Les rapports entre le gouvernement et les peuples autochtones sont fiduciaires plutôt que contradictoires [21]. Cela est vrai non seulement des rapports que les peuples autochtones entretiennent avec le gouvernement fédéral, mais aussi de ceux qu'ils entretiennent avec les gouvernements provinciaux [22]. Cela signifie que les gouvernements ne doivent pas tenter d'éluder leurs obligations à l'égard des peuples autochtones.

Aussi, à moins qu'ils ne soient directement impliqués dans un litige sur ces questions, les gouvernements fédéral et provinciaux ne devraient pas intervenir dans des pourvois judiciaires dans le but de limiter le contenu ou la portée des droits ancestraux ou encore, pour ce qui est des gouvernements provinciaux, dans le but d'affaiblir le lien fiduciaire particulier entre les peuples autochtones et la Couronne fédérale. Par exemple, une intervention sur la question de savoir si l'État est obligé de justifier ses atteintes aux droits ancestraux qui n'ont pas encore été prouvés en Cour serait répréhensible, si elle visait à obtenir une déclaration que ces droits n'ont aucune valeur légale [23]. Par contre, le gouvernement agirait conformément à ses obligations de fiduciaire et à son discours s'il intervenait pour plaider la justiciabilité des droits ancestraux sur le fondement desquels il a accepté de négocier des traités.

iii) *Effet des ententes de principe*

Il est légitime pour les parties de stipuler, dans l'entente de principe qui précède un traité, que celle-ci est conclue sous réserve de leurs droits au cas où l'entente finale ne serait pas signée, ou encore qu'elle n'aura aucun effet si les parties ne peuvent s'entendre sur les questions qu'elles ont décidé de négocier à l'entente finale. C'est ce que les Cris, les Inuit, le Canada et le Québec ont fait dans l'entente de principe de la Baie James [24].

C'est tout autre chose, cependant, que de stipuler que l'entente de principe ne crée aucune obligation légale pour les parties et qu'elle ne doit pas être interprétée comme ayant l'effet d'une reconnaissance d'un droit ancestral, d'un droit issu de traité ou de tout autre droit. D'abord, cette clause contredit les textes officiels du Canada et du Québec qui reconnaissent les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones. Ensuite, elle contredit le sens commun : si l'entente de principe ne crée aucune obligation légale,

---

[21] *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R C S 1075.

[22] *R. c. Côté*, [1996] 3 R.C.S 139; *Gitanyow First Nation c. Canada*, [1999] 3 C N.L R 89 (Cour suprême de la Colombie-Britannique)

[23] Cette question sera bientôt soumise à la Cour suprême du Canada dans les affaires *Procureur Général de la Colombie-Britannique et al. c. Thomas Paul et al.*, No 28974, autorisation de pourvoi accordé le 6 juin 2002 et *Norm Ringstad et al. c. La Première nation Tlingit de Taku River*, No. 29146, autorisation de pourvoi accordé le 14 novembre 2002 S'y ajoutera vraisemblablement l'affaire *Haida Nation v. British Columbia and Weyerhaeuser*, No 29419, demande d'autorisation de pourvoi déposée le 28 octobre 2002.

[24] Entente de principe entre le Grand Council of the Crees, la Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada, etc., 15 novembre 1974, art. 3.

pourquoi par exemple a-t-on tenu à ce que cette commission parlementaire ait lieu avant la ratification de l'entente de principe des Innus? [25] Enfin, elle contredit l'entente de principe elle-même, qui énonce précisément les droits et obligations de l'État et des Autochtones sur le territoire.

Cet avertissement que l'entente de principe ne produit pas d'effet et que les parties ne se reconnaissent aucun droit est malheureusement devenu une clause de style. Elle doit être répudiée, car elle est contraire au discours du Québec et du Canada et au principe de la négociation de bonne foi. Une clause semblable à celle qui fut convenue dans l'entente de principe de la Baie James suffit à protéger les droits des parties si jamais celles-ci ne réussissent pas à s'entendre au stade de l'entente finale.

iv) *Accords avec d'autres peuples autochtones*

Des accords sont parfois conclus entre le gouvernement et un peuple autochtone sans égard aux droits des peuples autochtones voisins. Si l'accord porte sur l'exercice de droits sur le territoire ou sur l'utilisation des ressources, il affecte presque certainement l'exercice des droits des peuples autochtones voisins qui ont aussi des droits sur le territoire visé.

Tout accord ainsi conclu au détriment des peuples autochtones voisins contredit le discours officiel qui reconnaît les droits de tous les peuples autochtones, sans préséance des uns sur les autres. Lorsqu'en plus les peuples voisins sont en train de négocier un traité avec le gouvernement au moment où celui-ci conclut l'accord, le gouvernement manque à son obligation de négocier de bonne foi.

Pour éviter les torts qui en découlent et la difficulté de les réparer, les gouvernements du Canada et du Québec doivent s'engager à ne plus conclure d'accords avec des peuples autochtones portant sur le territoire et les ressources - qu'il s'agisse d'accords de principe ou d'accords finaux, - à moins que les droits des peuples autochtones voisins qui sont en négociations de traités n'y soient réellement accommodés ou sauvegardés. Les Atikamekw sont prêts à souscrire à cet engagement si on leur donne la garantie qu'ils obtiendront réparation pour les cas où ils ont eux-mêmes été victimes de cette pratique.

v) *Accusations liées à l'exercice d'activités traditionnelles*

Les activités traditionnelles des peuples autochtones et l'harmonisation de celles-ci et des activités des non-autochtones comptent parmi les questions les plus importantes des négociations de traités. Depuis vingt ans, en effet, des dizaines de jugements à travers le pays répètent que les lois de chasse et de pêche qui affectent l'exercice des activités traditionnelles ne s'appliquent aux peuples autochtones que si le gouvernement peut les

---

[25] La Cour suprême de Colombie-Britannique est d'avis que les ententes de principe produisent des obligations légales· *Gitanyow First Nation v. Canada*, [1998] 4 C.N L.R. 47

justifier aux yeux d'un tribunal compétent. Ces jugements rejoignent le discours officiel et en précisent la portée.

Pourtant, les gouvernements continuent de décider arbitrairement que leurs lois n'affectent pas les droits ancestraux ou qu'elles sont justifiées, tandis qu'ils négocient des traités avec les peuples autochtones. Les effets d'une telle attitude font boule de neige. Des Autochtones qui pratiquent leurs activités traditionnelles sont interceptés sur le territoire. Des accusations sont portées contre eux. Les Autochtones invoquent leurs droits ancestraux. Le gouvernement leur reproche alors d'adopter une attitude "légaliste". Mais que voudrait-il qu'ils fassent? Qu'ils reconnaissent leur culpabilité alors que les actes qui font l'objet des accusations sont négociés à la table centrale? C'est la confiance, au bout du compte, qui écope de cette absence de volonté de compromis.

La solution à ce problème, en attendant le traité, réside dans la conclusion d'ententes de mesures intérimaires portant sur l'exercice des activités traditionnelles. La politique fédérale des revendications globales de même que les rapports de nombreux groupes de travail ou commissions d'enquête recommandent de telles ententes [26]. Il n'est pas nécessaire que ces ententes soient extrêmement détaillées. Il n'est pas non plus opportun qu'elles soient conclues dans le cadre des processus administratifs prévus dans les lois provinciales [27]. L'important est qu'elles aient pour objectif d'appliquer les principes convenus à la table de négociation sur ces questions.

C. Respecter ses engagements

Les gouvernements du Canada et du Québec n'ont pas seulement pris la décision de négocier la revendication globale des Atikamekw. Ils ont aussi pris au moins trois (3) autres engagements formels qui complètent cette décision.

Premièrement, ils se sont engagés à négocier les revendications des peuples autochtones non-signataires de la *Convention de la Baie James* dans le territoire visé par cette convention. Deuxièmement, ils se sont engagés à conclure des ententes de mesures intérimaires pour protéger les droits des Autochtones durant les négociations. Troisièmement, le gouvernement du Québec s'est aussi engagé à consulter les Autochtones s'il légiférait sur des sujets qui concernent les droits qu'il leur a reconnus.

i) *Engagement à négocier les revendications globales*

Les gouvernements du Canada et du Québec ont maintes fois confirmé, directement ou indirectement, leur engagement à négocier la revendication globale des Atikamekw. Ainsi, dans sa réponse au récent rapport de la commission royale sur les peuples autochtones, le gouvernement du Canada affirme que les traités continueront d'être

---

[26] *En toute justice*, Politique des revendications globales, MAINC, 1986; *British Columbia Claims Task Force Report*, 1991, pp. 63-65; *Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones*, 1997, vol 2, p 626.

[27] Voir l'article 24.1 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* du Québec.

l'élément-clé de toute relation future avec les Autochtones [28]. Au Québec, dans une "motion" qu'elle a adoptée en 1985, l'Assemblée nationale a pressé le gouvernement de conclure des traités avec les peuples autochtones. Les deux gouvernements ont confirmé dans un Protocole politique leur volonté de négocier une entente de principe devant mener à la conclusion d'un traité avec les Atikamekw [29]. En annonçant cette commission parlementaire à la fin d'août, le ministre des Affaires autochtones du Québec a pris soin d'indiquer que celle-ci n'aurait pas pour effet de mettre un terme aux négociations de traité en cours ou d'en ralentir le rythme [30]. Enfin, pas plus tard que le 8 novembre 2002, le même ministre a déclaré que le gouvernement avait choisi la voie de la négociation de bonne foi et que c'était sa responsabilité de poursuivre avec détermination dans cette voie[31].

Pourquoi alors, dans le document de réflexion qu'il a publié dans le cadre de cette commission parlementaire, le gouvernement du Québec demande-t-il à la population si l'approche de la négociation est la voie à suivre en matière autochtone? N'est-ce pas là indiquer que le gouvernement est prêt à remettre en cause un engagement à la fois moral et légal qu'il a plusieurs fois confirmé?

Le gouvernement du Québec doit intervenir dès l'ouverture de cette commission parlementaire pour dissiper l'ambiguïté qu'il a pu créer en posant cette question, et pour confirmer de nouveau son engagement à négocier des traités avec les peuples autochtones, notamment avec les Atikamekw. Il n'existe en effet aucune circonstance qui puisse justifier le Québec d'interrompre les négociations.

ii) *Engagement à négocier les revendications concernant le territoire de la Convention de la Baie James*

Le Québec a pris l'engagement de négocier les revendications des peuples autochtones non-signataires de la *Convention de la Baie James* dans le territoire visé par cette convention [32]. La Cour d'appel du Québec, dans un arrêt récent, s'est référée à l'engagement du Québec à négocier avec les Indiens montagnais, atikamekw et naskapis

---

[28] *Rassembler nos forces*, MAINC, 7 janvier 1998, p. 11

[29] Décret 1007-97 du 13 août 1997 concernant un protocole politique relatif à la négociation d'une entente de principe entre le Conseil de la nation atikamekw et les gouvernements du Québec et du Canada.

[30] Communiqué de presse du ministre Rémy Trudel du 27 août 2002

[31] Allocution prononcée par le ministre Trudel à l'occasion du colloque *Droits ancestraux et co-existence* organisé par le Conseil tribal Mamuitun le vendredi 8 novembre 2002 à Baie Comeau

[32] *CBJNQ*, art 2.14

qui ont des droits dans le territoire de la convention [33]. Le Canada a pris le même engagement dans la loi qu'il a adoptée pour mettre en oeuvre la convention [34].

Les peuples autochtones visés par la convention, en la signant, ont ratifié les engagements du Québec et du Canada à négocier les revendications des peuples autochtones non-signataires. Quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi fédérale mettant en oeuvre la *Convention de la Baie James*, en effet, le Canada et le Québec se sont acquittés de leur engagement à l'égard des Naskapis en signant avec eux la *Convention du Nord-est québécois* [35] et avec les Cris et les Inuit la *Convention complémentaire no. 1*.

Les Atikamekw ont eux aussi des droits dans le territoire de la *Convention de la Baie James*. Le Canada et le Québec le savent très bien. Les revendications des Atikamekw dans le territoire de la convention ont été reconnues dès les commissions parlementaires qui ont précédé la signature de la convention et l'adoption de la loi C-9 [36]. Elles ont de nouveau été reconnues lors de l'acceptation de la revendication globale des Atikamekw et des Innus pour négociation [37] et dans une entente-cadre portant sur les négociations de traités des Atikamekw et des Innus [38]. Et depuis plusieurs années, le Canada et le Québec possèdent des cartes détaillées du territoire atikamekw qui montrent la portion du territoire de la convention visée par les revendications des Atikamekw.

Il y a deux ans, les Atikamekw ont proposé au Canada et au Québec de convenir, à l'entente de principe, d'une formule pour régler leurs revendications dans le territoire de la convention qui nécessite la confirmation des engagements à négocier susmentionnés. L'objectif des Atikamekw est de régler ces revendications à l'entente finale. Le gouvernement du Québec a réagi tardivement en suggérant un « exercice de concertation », mais n'a pas confirmé son engagement à négocier. Quant au gouvernement fédéral, il n'a pas non plus répondu concrètement à la proposition des Atikamekw.

Les gouvernements du Québec et du Canada ont jusqu'à maintenant fait preuve d'indifférence totale pour les droits et intérêts des Atikamekw dans le territoire de la

---

[33] *Procureur général du Québec et al. c. Commission scolaire crie et al.*, C A.Q , 5 septembre 2001, par. 83 (j. Rousseau-Houle): "Le Québec a décidé de négocier avec les autres bandes indiennes (Montagnais, Atikamekw, Naskapi) qui avaient des droits sur ces territoires."

[34] *Loi sur le règlement des revendications des Autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, L C 1997, c 32 (loi "C-9"), art. 4. Voir aussi l'article 2.14, troisième paragraphe de la *CBJNQ*.

[35] La loi C-9 fut mise en vigueur le 31 octobre 1977 alors que la *Convention du Nord-est québécois* fut signée avec les Naskapis le 31 janvier 1978.

[36] Voir les débats des commissions parlementaires des 5, 6, 7 novembre 1975 à Québec et de 1976-77 aux Communes et au Sénat

[37] Lettre du ministre Jake Epp des Affaires indiennes du 5 novembre 1979 à monsieur René Simon, président du Conseil des Atikamekw et des Montagnais

[38] Voir l'Annexe à l'entente-cadre du 13 septembre 1988 entre le Conseil des Atikamekw et des Montagnais, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec.

Convention de la Baie James. Un coup de barre énergique s'impose, si le Québec et le Canada veulent sincèrement trouver une solution négociée qui rendra justice aux Atikamekw dans ce territoire. Pour rétablir la confiance, le Québec et le Canada doivent répondre à la proposition des Atikamekw sans faux-fuyant et confirmer l'engagement à négocier qu'ils ont pris dans la *Convention de la Baie James* et dans la loi C-9.

iii) *Engagement à permettre la participation des Autochtones aux décisions concernant les projets de développement et d'exploitation (mesures intérimaires)*

La négociation d'un traité est une entreprise de longue haleine. L'expérience démontre en effet qu'il s'écoule habituellement de quinze (15) à vingt (20) ans entre le moment où une revendication globale est acceptée pour négociation et le moment où le traité qui règle cette revendication entre en vigueur [39]. La *Convention de la Baie James*, négociée en 1974-75 sous l'aiguillon des tribunaux et mise en vigueur deux (2) ans plus tard, est l'exception qui confirme la règle.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ne veulent pas interrompre les activités économiques sur le territoire pendant les quinze (15) ou vingt (20) ans que durent les négociations. Les peuples autochtones ne le souhaitent pas non plus. Toutefois, puisque le but des traités est de concilier les droits des Autochtones et ceux de l'État, il serait normal que des mesures soient prises, dès le début des négociations, pour que les droits des Autochtones soient accommodés à l'intérieur des projets de développement et d'exploitation durant les négociations. Le principe de la négociation de bonne foi exige en effet des parties qu'elles évitent de poser des gestes qui rendent le but du traité impossible ou plus difficile à atteindre.

En théorie, tout le monde est d'accord avec ce raisonnement. Le gouvernement fédéral préconise la conclusion d'ententes de mesures intérimaires durant les négociations de traités [40]. Le gouvernement du Québec s'est engagé pour sa part à ce que les projets de développement se fassent en consultation avec les Atikamekw et si possible avec leur participation, durant les négociations, et à ce que l'exploitation du territoire et de ses ressources se fasse en tenant compte de leurs droits [41]. Les tribunaux sont aussi d'avis que les Autochtones doivent participer aux décisions susceptibles d'avoir des impacts sur leurs négociations de traités [42].

En pratique, toutefois, c'est différent. Le développement et l'exploitation des ressources se poursuivent parallèlement aux négociations de traité dans le territoire des Atikamekw, à qui on propose parfois *in extremis* de participer aux consultations offertes au

---

[39] *État des revendications globales*, MAINC, mars 2002

[40] *En toute justice*, politique des revendications globales, MAINC, 1986

[41] Décret 80-151 du gouvernement du Québec, 24 septembre 1980, par. 1e) et 1f)

[42] *Taku River Tlingit First Nation v. Tulsequah Chief Mine Project* [2000] B C.C A 59

grand public dans le cadre d'un projet, sans toutefois qu'aucun mécanisme ne soit prévu pour tenir compte de leurs droits et pour les accommoder.

La solution à ce problème, en attendant le traité, réside dans la conclusion d'ententes de mesures intérimaires. Ces ententes, si elles tiennent compte des principes convenus à la table centrale sur ces questions, favoriseront à la fois le respect des droits ancestraux et la poursuite des activités économiques pendant les négociations. Elles permettront aussi au Canada et au Québec de respecter leurs engagements.

iv) *Engagement à consulter les Autochtones au sujet des lois et règlements*

Tout comme les projets de développement et d'exploitation des ressources, les lois et les règlements adoptés par les gouvernements durant les négociations de traités peuvent porter atteinte aux droits des Autochtones, particulièrement lorsqu'ils concernent l'aménagement du territoire ou l'utilisation des ressources. Ainsi en est-il, par exemple, des lois et règlements qui se rapportent aux opérations forestières, à la villégiature, aux plans d'affectation et d'aménagement, et à tout ce qui concerne la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette.

En adoptant les principes qui servent de fondement à sa politique autochtone, le gouvernement du Québec s'est engagé à consulter les Autochtones s'il légiférait sur des sujets qui concernent les droits qu'il leur a reconnus [43]. Or, rappelons-le, le gouvernement du Québec a reconnu les droits ancestraux des Atikamekw dans une "motion" de l'Assemblée nationale, dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, et plus particulièrement dans le décret 80-151 du 24 septembre 1980 où il a accepté de négocier leur revendication globale.

Pourtant, le gouvernement du Québec n'a jamais consulté adéquatement les Atikamekw avant d'adopter une loi, un règlement ou un décret qui risquait d'affecter leurs droits ancestraux durant les négociations. La récente *Loi modifiant la loi sur les forêts* (projet de loi 136) fournit un exemple de consultation inadéquate. Les peuples autochtones ont en effet été invités à participer à la commission parlementaire qui a précédé l'adoption de cette loi. Les peuples autochtones, dont les Atikamekw, ont déposé des mémoires et soumis plusieurs recommandations. Or, non seulement n'a-t-on retenu aucune recommandation formulée par les Autochtones, mais encore nulle explication ne fut jamais offerte pour expliquer pourquoi elles avaient toutes été refusées. Cela démontre qu'il faut mettre en place des mécanismes de consultation particuliers pour considérer et accommoder les droits des Autochtones dans les processus législatifs et réglementaires des gouvernements du Canada et du Québec.

---

[43] Principe No 14. Les quinze (15) principes du 9 février 1983 figurent aux pages 18 à 20 du document d'orientation en matière autochone *Partenariat, Développement, Actions* publié par le gouvernement du Québec en 1998

D. Concevoir la "certitude" dans le respect de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*

Le mot "certitude" (de l'anglais "certainty") est une invention récente du gouvernement fédéral pour désigner l'un des buts principaux de l'État (fédéral ou provincial) lorsqu'il négocie des traités avec les Autochtones. Ce but, c'est de réduire le risque de contestation judiciaire en énonçant le plus clairement possible dans le traité qui, de l'État ou des Autochtones, est propriétaire de quoi et contrôle quoi sur le territoire.

La clause traditionnelle, en tête des traités, où les Autochtones "cèdent, renoncent, abandonnent et transportent tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, en considération des droits et avantages accordés dans le traité", a longtemps fourni à l'État un degré de certitude très élevé et aux Autochtones une cause de frustration. Comment en effet les Autochtones pouvaient-ils céder l'essentiel de leur culture? Comment pouvaient-ils renoncer à leur appartenance au territoire? Aux yeux de plusieurs, la clause traditionnelle d'extinction du titre aborigène apparaissait non seulement immorale, mais inconcevable.

Dès 1980, en acceptant de négocier la revendication des Atikamekw et des Innus, le gouvernement du Québec s'engageait à ne pas faire de l'extinction des droits une condition préalable aux ententes (traités) à conclure avec les Atikamekw et les Innus [44]. Dans l'esprit de l'époque, le gouvernement fédéral maintenait pour sa part que ces ententes devraient constituer "un règlement définitif et final" de la revendication des Atikamekw et des Innus [45]. Le gouvernement fédéral s'est depuis engagé à "chercher de nouvelles façons d'assurer la certitude dans le but de remplacer la formule conventionnelle de cession et d'échange"[46].

Après l'entrée en vigueur de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, on a effectivement recherché des formules de certitude qui n'éteindraient pas les droits ancestraux nouvellement enchâssés, et qui tiendraient compte du fait que les Autochtones recherchent eux aussi la "certitude" dans les traités. L'exercice n'a pas encore été concluant, toutefois, si l'on considère que la formule d'"échange" des traités du Yukon et que la formule de "transformation" et d'"énumération exhaustive" du traité Nisga'a, par exemple, ne sont que des façons plus polies d'éteindre le titre aborigène.

Dans le respect du principe de la négociation de bonne foi, toute alternative valable à la traditionnelle formule d'extinction du titre aborigène passe obligatoirement par les deux conditions suivantes:

---

[44] Décret 80-151 du 24 septembre 1980, clause C

[45] Lettre du ministre John Munro à René Simon, président du Conseil des Atikamekw et des Montagnais, le 16 février 1982

[46] *État des revendications globales*, MAINC, mars 2002. Voir aussi *Un nouveau partenariat*, rapport de l'enquêteur Hamilton, MAINC, 1995

• Les parties doivent reconnaître que la certitude absolue est utopique dans un État de droit. Elles doivent donc se satisfaire d'une certitude raisonnable et accepter par le fait même un certain niveau de risque.

• Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent accepter comme légitime la recherche, par les Autochtones, d'une certitude raisonnable quant au maintien de leurs droits ancestraux et des mécanismes pour les protéger, et les Autochtones doivent accepter comme légitime la recherche, par les gouvernements fédéral et provinciaux, d'une certitude raisonnable en ce qui concerne la répartition sur le territoire des droits de propriété et d'usage et des pouvoirs de contrôle.

Sur le fondement de ces conditions, les Atikamekw proposent aux gouvernements du Canada et du Québec de rechercher avec eux la certitude dans le cadre des négociations de traité en s'engageant ensemble:

1. À répudier officiellement toute formule de "certitude" au moyen d'extinction, d'échange, de transformation ou d'énumération exhaustive des droits ancestraux.

2. À convenir que la "certitude" doit plutôt reposer:

a) sur la reconnaissance mutuelle de leurs droits par les parties;

b) sur une compréhension claire, par les parties, de leurs droits et obligations respectifs concernant la propriété et le contrôle des terres et des ressources, la prestation des programmes et services gouvernementaux, les relations entre les différents paliers de gouvernements; et

c) sur la souplesse nécessaire pour permettre les modifications qu'exige l'évolution de ces droits et obligations.

3. À miser, conformément à ce qui précède, sur une rédaction claire et concise du traité.

4. À répudier officiellement toute formule de certitude "prête-à-porter", et accepter de négocier une formule de certitude qui tienne compte des particularités de chaque peuple autochtone.

Les Atikamekw sont d'avis que toute formule de certitude respectant ces conditions et ces engagements répondra au principe de la négociation de bonne foi, sera conforme à la Constitution et au discours officiel, et assurera aux parties une relation de confiance durable.

E. Établir un juste équilibre entre l'obligation de fiduciaire de la Couronne à l'égard des peuples autochtones et ses obligations à l'égard des non-autochtones

Les traités entre l'État et les peuples autochtones du Canada ont presque toujours précédé la colonisation. Même les traités "modernes", depuis 1975, ont pour la plupart été conclus dans des territoires à peu près vides de populations non-autochtones permanentes. Pour ces traités, il était facile de respecter le principe de la négociation "de nation à nation" enchâssé dans la *Proclamation royale de 1763* car seuls les peuples autochtones et l'État se trouvaient en présence.

Depuis le traité des Nisga'a, toutefois, une autre réalité se dessine. Des traités sont maintenant négociés dans des régions du pays où des non-autochtones sont établis. Les traités auront des effets sur ces derniers, qui veulent faire entendre leur voix dans le processus de négociation.

Face à cette nouvelle réalité le principe de la négociation "de nation à nation", confirmé aux Atikamekw par le Québec et le Canada [47], doit quand même être respecté. Si on veut permettre à la population non-autochtone de faire entendre sa voix, il faut d'abord que celle-ci comprenne le pourquoi et les effets du traité. Il faut aussi que le Canada et le Québec reconnaissent qu'ils ont l'ultime responsabilité de négocier des traités avec les peuples autochtones et qu'ils agissent en conséquence.

i) *Informer la population*

Il est irresponsable de tenter de faire croire à la population, sous prétexte de la rassurer, que les traités ne changent rien. D'abord c'est faux. Si l'objet du traité est d'établir de nouveaux rapports entre les Autochtones et l'État fondés sur une compréhension commune des droits et obligations de chaque partie à l'égard des terres et des ressources du territoire visé [48], il faut nécessairement qu'il opère des changements importants. Ensuite, en voulant éviter des explications jugées compliquées ou compromettantes, non seulement fait-on un accroc à la bonne foi, on s'empêche aussi de démontrer que les aspects positifs des traités l'emportent sur les aspects négatifs et ce, pour tout le monde.

Les gouvernements du Canada et du Québec doivent donc cesser de répéter à la population que "les traités ne changent rien". Ils doivent plutôt accepter qu'une campagne

---

[47] Pour le Canada: lettre du 16 février 1982 du ministre John Munro à monsieur René Simon, président du Conseil des Atikamekw et des Montagnais, pour le Québec: décret no. 80-151 du 24 septembre 1980, paragraphe K. Le Protocole politique du 11 septembre 1997 constitue aussi un engagement à négocier de "nation à nation".

[48] Voir par exemple le Protocole politique du 11 septembre 1997 entre les Atikamekw, le Canada et le Québec, art. 1

s'impose auprès de la population pour l'instruire des droits ancestraux, des inconvénients de l'insuccès des négociations, et des avantages des traités.

Treize (13) ans après le jugement *Sparrow* et cinq (5) ans après le jugement *Delgamuukw*, en effet, la population ne sait strictement rien ni des droits ancestraux, ni du titre aborigène, ni de leurs effets sur les droits de l'État. Bien pire, la population est induite en erreur par des publications qui lui font croire à la compétence exclusive de l'État sur le territoire et sur les ressources [49], alors qu'en l'absence de traité le titre aborigène et les droits ancestraux hypothèquent l'exercice de cette compétence. Et pour faire bonne mesure, le gouvernement fédéral ne rate jamais l'occasion de minimiser son rôle de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones et de leurs territoires ancestraux. Bien entendu, en pareil contexte la population ignore tout des avantages qu'elle pourrait retirer des traités avec les Autochtones.

Les gouvernements du Canada et du Québec doivent abandonner leur attitude défensive et informer la population en collaboration avec les peuples autochtones [50]. Quand les gens seront instruits des droits des peuples autochtones et qu'ils pourront mesurer les conséquences de l'insuccès des négociations, ils craindront moins les traités. Et quand ils réaliseront les bénéfices sociaux et économiques que les traités peuvent apporter à tous et à toutes, ils seront portés à les souhaiter [51].

ii) *Prendre ses responsabilités*

Les gouvernements du Canada et du Québec doivent également reconnaître que leurs obligations de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones priment sur leurs obligations à l'égard des non-autochtones [52], et appliquer ce principe au processus des traités. Par conséquent, il revient au gouvernement de décider des positions qu'il doit adopter à la table de négociation.

Dans le même esprit, les gouvernements du Canada et du Québec doivent rejeter d'emblée toute proposition qui viserait à assujettir un traité à un référendum régional ou provincial. L'assujettissement d'un traité à un référendum contredirait le principe de la

---

[49] Voir par exemple le document de réflexion *Les négociations avec les Innus*, publié dans le cadre de cette commission parlementaire Voir aussi le communiqué de presse émis conjointement par les ministres Cliche et Chevrette au lendemain des jugements *Adams* et *Côté* de la Cour suprême du Canada, en 1996.

[50] Le Canada et le Québec pourraient s'inspirer à ce chapitre de la Commission des droits de la personne du Québec, qui a produit tout récemment, en collaboration avec les peuples autochtones, un fascicule pour l'enseignement de l'histoire au secondaire, intitulé *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*

[51] En effet, certaines études démontrent clairement les avantages, pour toute la société, de l'autonomie des peuples autochtones et des traités Voir par exemple le *Harvard Project on American Indian Economic Development* de la John F Kennedy School of Government, Université Harvard, et l'étude KPMG commandée conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique en 1996.

[52] *Gitxsan and Other First Nations v. British Columbia*, 2002, B.C S.C. 1701.

négociation de "nation à nation" à laquelle les deux gouvernements se sont engagés. De plus, ceux-ci abdiqueraient leurs responsabilités en s'en remettant à la population sur une question - les traités avec les peuples autochtones - que la Constitution réserve à la Couronne. Sans compter qu'en permettant au groupe le plus nombreux de transiger les droits du groupe le moins nombreux, on bafouerait l'esprit des chartes des droits et libertés.

III. CONCLUSION

En cinq (5) ans de négociation active, les Atikamekw, le Québec et le Canada ont précisé et rapproché leurs positions à l'égard de la plupart des sujets qui font habituellement l'objet d'une entente de principe, et des chapitres entiers ont été convenus sur des questions importantes. En revanche, les négociations ont connu des difficultés qui auraient pu être évitées si le principe de la négociation de bonne foi avait été mieux respecté.

Dans ce mémoire, les Atikamekw recommandent des moyens pour mieux respecter le principe de la négociation de bonne foi et pour corriger certaines erreurs qui découlent de la transgression du principe, afin de faciliter les négociations et d'améliorer leurs chances de succès. Le programme peut paraître ambitieux, mais les parties ne peuvent passer à côté si elles veulent que le processus des traités réussisse. Si la volonté des parties est là, toutes les recommandations contenues dans ce mémoire peuvent être mises en oeuvre durant les négociations de traité des Atikamekw, et la plupart dès l'entente de principe.

Le tout est soumis aux membres de la commission pour considération.

La Tuque, 9 janvier 2003

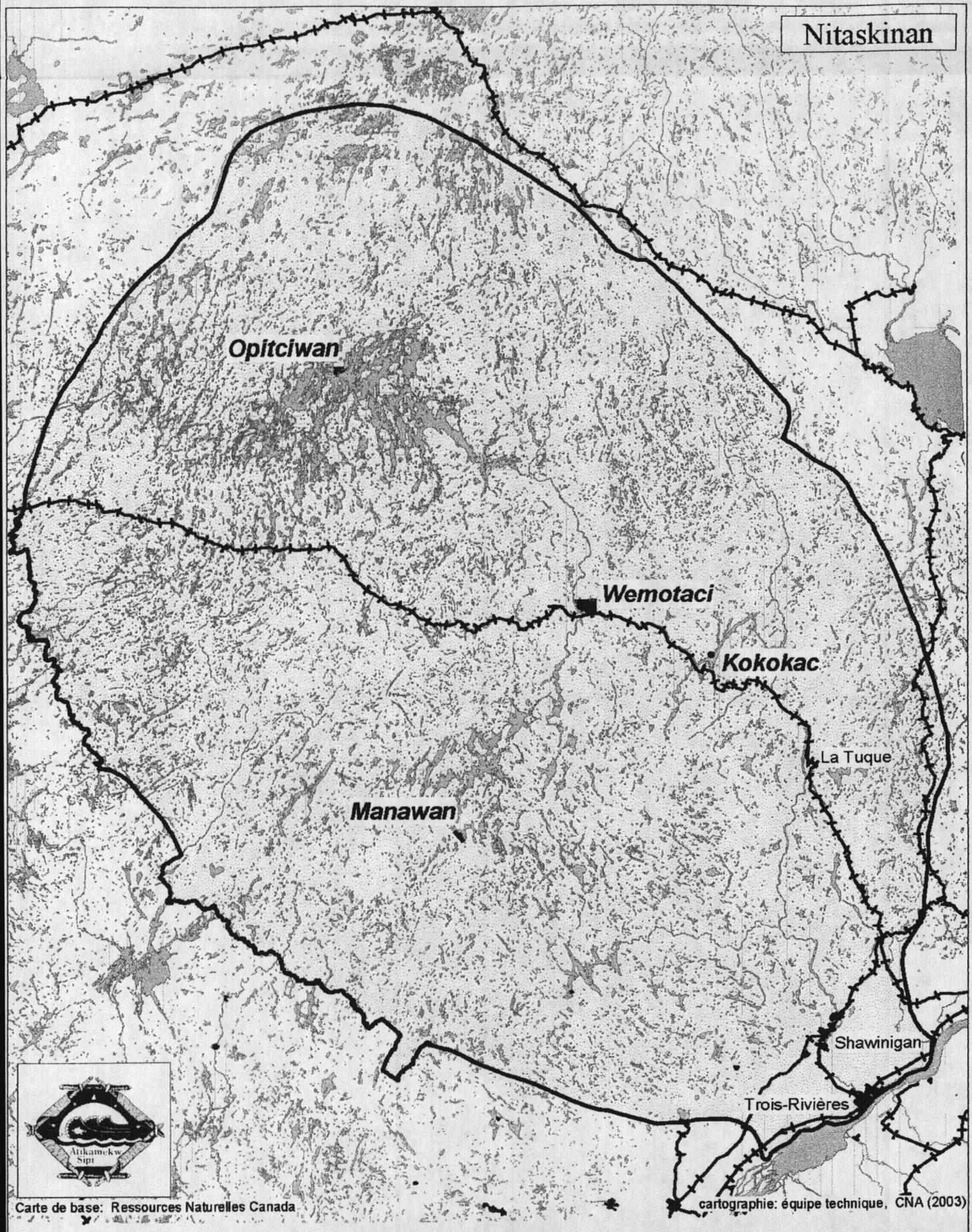
LE CONSEIL DE LA NATION ATIKAMEKW

Grand Chef Ernest Awashish

Chef Marcel Boivin

Chef Paul Méquish

Chef Paul-Émile Ottawa


Nitaskinan
Opitciwan
Wemotaci
Kokokac
La Tuque
Manawan
Shawinigan
Trois-Rivières
Atikamekw Sipi
Carte de base: Ressources Naturelles Canada
cartographie: équipe technique, CNA (2003)